

RÅ 1999 REF. 54 GÄLLANDE OM INSATS SKA BEREDAS MED STÖD AV LSS ELLER SOCIALTJÄNSTLAGEN

En 81-årig man med grav synskada har ansetts ha ett sådant stort och varaktigt funktionshinder som avses i 1 § 3 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Funktionshindret har dock inte ansetts förorsaka sådana betydande svårigheter i hans dagliga livsföring som förutsätts i bestämmelsen. Det härmed sammanhängande behovet av stöd och service har inte heller ansetts omfattande. Då inte samtliga krav enligt bestämmelsen varit uppfyllda har han inte ansetts höra till lagens personkrets.

BAKGRUND

HS, född år 1915, var gravt synskadad sedan 1960-talet och sammanbodde med en kvinna som också hon hade en svår synskada.¹ Båda hade behov av ledsagning i vissa situationer och hade erhållit sådan som en kommunal service fram till årsskiftet 1996/97. Reglerna för den kommunala ledsagarservicen i Solna ändrades då och de som tidigare hade haft denna service måste i fortsättningen ansöka om ledsagning som en insats enligt socialtjänstlagen (1980:620).

HS ansökte därvid om ledsagarservice enligt 9 § 3 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med tio timmar per månad. Socialnämnden i Solna kommun avlog den 12 mars 1997 ansökningsen, eftersom HS inte bedömdes tillhöra personkretsen enligt 1 § 3 LSS. Nämnden ansåg att hans funktionshinder var stora och varaktiga, men att det av utredningen framgick att funktionshindren inte hade en sådan omfattning att de medförde stora och betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.

LÄNSRÄTTEN I STOCKHOLMS LÄN

HS överklagade beslutet och yrkade att han skulle beviljas ledsagarservice enligt sin ansökan. Till stöd härför uppgav han bland annat följande. Han var gravt synskadad och saknade helt syn. Som gravt synskadad kunde man till exempel inte förflytta sig på okända

¹ Rubriksättningen återfinns ej i domen utan dessa är ditlagda för att underlätta läsningen. Det gäller även förkortningar och namn som ändrats för att bringa klarhet.

platser, ta emot skriftlig information, skriftligen kommunicera med omvärlden, utbilda sig, utöva någon fritidssysselsättning eller sköta ett arbete.

Man var dagligen mycket beroende av att använda hjälpmedel av flera olika slag. Man var också i åtskilliga situationer hänvisad till stöd av annan person för att sköta sådant som and klarade med synens hjälp. Det måste därför anses helt klart att personer med grava synskador skulle ingå i lagens personkrets.

Han uppfyllde det som anges i lagen genom att han hade ett stort och varaktigt funktionshinder som inte berodde på ett normalt åldrande och han hade ett omfattande behov av stöd och service. Ledsagarservice enligt LSS skulle tillkomma lagens personkrets och vara individuellt utformad.

Socialnämnden fann inte skäl att ändra sitt beslut.

Länsrätten i Stockholms län (1997-04-25, ordförande Westrell) yttrade:

Enligt 7 § LSS har personer som anges i 1 § samma lag rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § första stycket 1-9 LSS, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.

Av handlingarna i målet framgår bland annat följande. HS, som är gravt synskadad sedan 1960-talet, har ansökt om ledsagarservice enligt LSS med 10 timmar i månaden. Han bor tillsammans med AH, som också är gravt synskadad och samtidigt har ansökt om ledsagarservice för sin del. HS har behövt ledsagarservice sedan han blev synskadad. Han har haft kommunal service de senaste sex åren fram till den 1 januari 1997. Han har informerats om att fortsatt ledsagarservice skall sökas hos hemtjänsten som en insats enligt socialtjänstlagen.

Paret klarar av att gå ut i närheten av sin bostad, där de bott i över trettio år. De behöver hjälp när de skall gå längre bort, handla kläder o.d. De klarar skötseln av hemmet själva och HS kan handla i närmaste livsmedelsaffär. HS har vid genomgång av utredningen uppgett de sjukdomar, som han har haft sedan år 1987, vilket dock inte ändrat socialnämndens bedömning i frågan om rätt till ledsagarservice enligt LSS.

Länsrätten gör följande bedömning.

En förutsättning för rätt till insats enligt LSS är att den insatsberättigade tillhör personkretsen enligt LSS. Den personkrets som närmast skulle komma i fråga i HS:s fall beskrivs i 1 § 3 LSS och gäller personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder än de som avses i 1 § 1 och 2 LSS, om funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter i

den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service, samt uppenbart inte beror på normalt åldrande.

Som exempel på personer med stort och varaktigt funktionshinder anges i förarbetena till lagen att det kan vara personer med grava synskador. Vidare anges att det är funktionshindrets konsekvenser som är avgörande för behovet av stödinsats. Med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen menas att den enskilde inte på egen hand kan klara vardagsrutiner som hygien, påklädning, mathållning, förflyttning inomhus och utomhus, kommunikering med andra samt nödvändig träning och behandling.

Länsrätten finner stöd i utredningen för att HS har ett stort och varaktigt funktionshinder, men att det inte förorsakar honom sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen att han har ett omfattande behov av stöd eller service. Därmed kan han inte anses höra till personkretsen enligt 1 § 3 LSS. Rätt till insats enligt LSS föreligger därför inte. Överklagandet bör avslås. Länsrätten lämnar överklagandet utan bifall.

KAMMARRÄTTEN I STOCKHOLM

HS överklagade länsrättens dom och anförde bland annat att kommunen inte hade bestritt att han hade behov av ledsagarservice varför detta måste anses ostridigt. Han hade även ledsagarservice innan den avskaffades som egen insats den 1 januari 1997. Prövningstillstånd meddelades.

Socialnämnden bestred bifall till överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (1998-05-29, Rydholm, Svensson, Ljungdahl-Ek, referent) yttrade

Vad HS anförde hos kammarrätten och vad i övrigt förekommit i målet föranleder inte kammarrätten att göra annan bedömning än den länsrätten gjort. Kammarrätten avslår överklagandet.

REGERINGSRÄTTEN

HS fullföljde sin talan och anförde bland annat följande. Han var gravt synskadad och hade behov av ledsagarservice. Det hade tidigare varit fastlagd praxis att gravt synskadade personer ingick i personkretsen enligt LSS. Behovet av insatsen i fråga tillgodosågs inte genom att han med beviljad handikappersättning betalade exempelvis hemtjänstavgift för att få ledsagarservice enligt socialtjänstlagen. Prövningstillstånd meddelades.

Socialnämnden motsatte sig bifall till överklagandet. Enligt nämnden kunde HS inte bedömas tillhöra personkretsen enligt 1 § 3 LSS. I kommunen fanns möjlighet att få ledsagning genom hemtjänsten, men den var då avgiftsbelagd. HS:s behov av hjälp med

ledsagning tillgodosågs genom att handikappersättningen möjliggjorde för honom att anlita kommunens ledsagarservice. Han bedömdes därigenom vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor.

Socialstyrelsen avgav yttrade i målet och anförde i huvudsak följande. Att HS genom sin synskada hade ett stort och varaktigt funktionshinder var ostridigt. Frågan i målet gällde om funktionshindret förorsakade honom sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen att han hade ett omfattande behov av stöd eller service.

Med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen avsågs enligt förarbetena till LSS bland annat att den enskilde inte på egen hand kunde klara vardagsrutiner som toalettbestyr och hygien, påklädning, matlagning, kommunikation (till exempel direkt samtal med andra och telefoning), förflyttning inomhus eller utomhus, sysselsättning och nödvändig träning och/eller behandling (jfr prop. 1992/93:159 s. 169).

Som exempel på omfattande behov av stöd eller service nämndes vidare behov av hjälp med toalettbesök, påklädning, matlagning, skrivning och läsning, kommunikation, förflyttning, sysselsättning och rekreation med mera.

Vad gällde innebörden av begreppet *omfattande* sades i propositionen att det i begreppet kunde ligga både kvantitativa och kvalitativa aspekter, vilket innebar att den enskilde i allmänhet hade ett dagligt behov av långvarigt eller upprepat stöd. Det sades vidare att det ibland kunde behövas återkommande insatser av så speciell art att de trots mindre tidsåtgång var att betrakta som omfattande samt att en bedömning av en persons behov av stöd och service alltid måste ske utifrån en sammanvägning av medicinska, sociala och psykologiska faktorer. När det gällde insatsen ledsagarservice sades i propositionen följande (s. 178):

”Insatsen ledsagarservice lämnas som ett led i strävandena att underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra. För personkretsen i denna lag skall ledsagarservice ges enligt denna bestämmelse om han begär det och inte enligt socialtjänstlagen. Avsikten är att den enskilde skall få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följd av ett omfattande funktionshinder. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven”.

HS bodde tillsammans med en kvinna som även hon var gravt synskadad och som samtidigt hade sökt ledsagarservice för egen del. Med stöd av tekniska hjälpmedel för synskadade klarade paret den dagliga skötseln av hemmet. HS klarade att, vid godartade förhållanden, gå ut i den närmaste omgivningen och kunde gå och handla i kvartersbutiken. Han behövde dock hjälp med läsning av bland annat post samt ledsagning för att besöka affärer och

postkontor som låg längre bort. Han behövde också ledsagning vid utflykter eller andra aktiviteter längre bort från bostaden.

Av de förarbetsuttalanden som redovisats ovan framgick att innebörden av begreppet "omfattande" i allmänhet borde vara att den enskilde hade ett dagligt hjälpbehov. De uttalanden som hade gjorts beträffande insatsen ledsagarservice gav dock vid handen att ett behov kunde vara omfattande även i andra fall. Det låg också i karaktären av insatsen ledsagarservice att den normalt inte gavs dagligen utan endast då den enskilde vid vissa tillfällen rörde sig utanför närmiljön. Som sades i propositionen måste bedömningen av en persons behov eller service alltid göras utifrån en sammanvägning av medicinska, sociala och psykologiska faktorer.

Mot bakgrund av vad som framkommit om HS:s förhållanden och hans hjälpbehov ansåg Socialstyrelsen att hans funktionshinder förorsakade honom sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen att han måste anses ha ett omfattande behov av stöd eller service. Behovet skulle i första hand tillgodoses inom ramen för LSS. Styrelsen ansåg sålunda att HS var berättigad till ledsagarservice enligt nämnda lag.

Regeringsrätten (1999-09-23, Lindstam, Rundqvist, Billum, Schäder, Wennerström) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande.

Regeringsrätten antecknar inledningsvis att det är ostridigt i målet att HS, som är gravt synskadad, är i behov av ledsagarservice.

Vad målet gäller är om HS skall beredas denna insats med stöd av LSS eller med stöd av socialtjänstlagen. Avgörande för denna fråga är om HS skall anses höra till den personkrets som omfattas av LSS.

Enligt 1 § LSS innehåller lagen bestämmelser om insatser för särskilt stöd och service till, såvitt nu är i fråga, personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om dessa är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (punkt 3).

LSS ersatte den 1 januari 1994 den tidigare omsorgslagen från 1985. Samtidigt utvidgades den krets funktionshindrade som omfattades av rättigheterna i lagen. Denna utvidgning, som återfinns i den ovan återgiv punkt 3 i 1 § LSS, grundade sig på förslag från den s.k. Handikapputredningen i dess huvudbetänkande Handikapp - Velfärd - Rättvisa (SOU 1991:46).

Enligt Handikapputredningens förslag skulle personkretsen i den föreslagna nya lagen omfatta - förutom personkretsen i omsorgslagen - personer som uppfyllde tre angivna kriterier (betänkandet s. 139 ff samt 527 ff). De skulle ha 1. stora funktionshinder, 2. betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed 3. ett omfattande stödbehov.

Handikapputredningen behandlade dessa tre kriterier var för sig. Som exempel på stora funktionshinder (det första kriteriet) nämndes bland annat grava syn- och hörselskador. Beträffande svårigheter i den dagliga livsföringen (det andra kriteriet) menades att den enskilde inte utan stora svårigheter på egen hand kan klara vardagsrutiner som toalettbestyr och hygien, påklädning, mathållning, kommunikation, förflyttning, med mera.

Det kunde också handla om att kunna göra sig förstådd eller att förstå sin ekonomi. I begreppet ett omfattande stödbehov (det tredje kriteriet) kunde ligga både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Detta innebar enligt utredningen att den enskilde i allmänhet har ett dagligt behov av långvarigt eller upprepat stöd. Ibland kan det dock krävas stödinsatser av så speciell art att de trots mindre tidsåtgång vore att betrakta som omfattande

I specialmotiveringen till förslaget till 1 § LSS anförde utredningen vidare bland annat följande (s. 530). För att en person skall ingå i personkretsen enligt punkt 2 (motsvarande punkt 3 i den slutliga utformningen av lagen) krävs alltså att samtliga tre krav är uppfyllda. En person med stora funktionshinder som inte har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen omfattas inte av lagen.

Inte heller ingår en person med mindre betydande funktionshinder som innebär betydande svårigheter i den dagliga livsföringen eller en person med stora funktionshinder och betydande svårigheter i den dagliga livsföringen men utan omfattande stödbehov. Utredningen tillade att de som faller utanför personkretsen men behöver stöd av samhället i regel, oavsett ålder, är berättigade till stöd enligt socialtjänstlagen.

Propositionen (1992:159) Stöd och service till vissa funktionshindrade följde, såvitt nu är i fråga, i sak helt Handikapputredningens förslag. Även i propositionen betonas således (specialmotiveringen till 1 § 3, s. 168) att alla de i punkt 3 angivna rekvisiten skall vara uppfyllda för att LSS skall vara tillämplig. Enligt propositionen går det dock inte att helt självständigt bedöma rekvisiten var för sig, eftersom de påverkar varandra.

Här kan tilläggas att vad som anförts i propositionen angående syftet med insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS inte har direkt relevans för bedömningen enligt 1 § 3 av om en person omfattas av lagens personkrets eller ej.

HS är gravt synskadad sedan 1960-talet. Han har alltså ett sådant stort och varaktigt funktionshinder som avses i 1 § 3 LSS. Frågan om han hör till lagens personkrets måste dock bedömas också med hänsyn till i vad mån synskadan orsakar honom betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. I denna del framgår av utredningen i målet bland annat följande.

HS, som vid tiden för ansökan var 81 år, sammanbor med AH, som också är gravt synskadad. HS hade färdtjänst men ingen hjälp av hemtjänsten. Paret klarade den dagliga skötseln av hemmet själva. HS kunde, om det inte var dåligt väder, handla i en närbelägen livsmedelsaffär. Han klarade av att gå ut i närheten av sin bostad, där paret bott i över 30 år, men behövde hjälp när han skulle längre bort. Han behövde också hjälp med att läsa bland annat post. HS har ansökt om ledsagarservice med 10 timmar per månad. Även AH har ansökt om ledsagarservice med 10 timmar per månad.

Enligt Regeringsrättens mening visar utredningen i målet inte att HS:s synskada förorsakar sådana betydande svårigheter i hans dagliga livsföring som förutsätts för att han skall höra till personkretsen för LSS. Det härmed sammanhängande behovet av stöd och service kan inte heller anses som omfattande. HS uppfyller således inte samtliga de krav som uppställs i 1 § 3 LSS. Regeringsrätten finner på grund av det anförda att HS inte hör till den personkrets som omfattas av LSS.

HS kan därför inte göra anspråk på ledsagarservice med stöd av denna lag. Det ankommer på Socialnämnden i Solna kommun att besluta i frågan om ledsagarservice enligt socialtjänstlagen. HS:s överklagande skall således avslås. Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten avslår överklagandet.

Föredraget 1999-06-03, föredragande Ekroth, målnummer 4452-1998. Samma dag avgjordes ett likartat mål nr 4453-1998 med samma utgång. Litteratur: prop. 1992/93:159 s. 54 ff och 168 ff ; SOU 1991:46 s. 139 ff och 527 ff; Socialstyrelsens allmänna råd 1994:1 s. 28 ff; Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1998:6 s. 12 ff.